EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

18.11.2005

TÖÖDOKUMENT

Raamprogramm "Turvalisus ja vabaduste kaitse" ajavahemikuks 2007–2013

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Romano Maria La Russa

I. Üldhinnang programmile:

A. ÜLDINE JA RAHANDSULIK TAUST:

"Euroopa kodakondsusele tuleb esmajoones vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala kaudu anda konkreetne tähendus" – see oli üks komisjoni kolmest prioriteedist seoses finantsperspektiiviga 2007–2013. Pärast Tampere tippkohtumist 1999. aastal on liit asunud otsustavalt tegelema 2004. aasta novembrikuu Haagi programmis sätestatud vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisega. Haagi programmis on selgelt osutatud vajadusele tõhustada otsustavalt võitlust igasuguse kuritegevuse ja eelkõige terrorismi vastu ning muuta kiiremas korras koostööd selles vallas operatiivsemaks, mis eelkõige tähendaks rahaliste vahendite tuntavat suurendamist uue finantsperspektiivi vastava rubriigi all.

Komisjoni esitatud "paketti" kuulub kolm raamprogrammi ("***Solidaarsus ja rändevood***", "***Põhiõigused ja õigusasjad***" ning "***Turvalisus ja vabaduste kaitse***"), mille kogusumma on 7,154 miljardit eurot nimetatud perioodiks. Üldprogrammile "Turvalisus ja vabaduste kaitse" on eraldatud 745 miljonit eurot, mille praeguse jagunemise kohaselt on ette nähtud 597 miljonit eurot eriprogrammile "Kuritegevuse ennetamine ja kuritegevuse vastu võitlemine", 137 miljonit eurot eriprogrammile "Terrorismi ennetamine, selleks valmisolek ja selle tagajärgede ohjamine" ning 10 miljonit eurot liigendamata assigneeringuid.

Siiski tuleb meelde tuletada, et programmile "***Turvalisus ja vabaduste kaitse***", mille suhtes kohaldatakse lihtsat nõuandemenetlust, eraldatav summa otsustatakse eelarvemenetluse käigus igal aastal eraldi. Seetõttu tuleb parlamendil, kui ta kavatseb nimetatud programmi rakendamist reaalselt kontrollida, olla pidevalt valvas.

B. KAHEOSALINE ÕIGUSLIK ALUS:

Üldprogrammil "Turvalisus ja vabaduste kaitse" on kaks peamist eesmärki, millel on erinev õiguslik alus:

- esimene eesmärk, mis on seotud kuritegevuse ennetamise ja kuritegevuse vastu võitlemisega, lähtub kolmest põhilisest teemast, milleks on õiguskaitse, kuritegevuse ennetamine ja kriminoloogia ning tunnistajate ja ohvrite kaitse; selle aluseks on Euroopa Liidu lepingu artiklid 30 ja 31, artikli 34 lõike 2 punkt c ning artikkel 39.

- teise eesmärgi puhul, mis on seotud terrorismi ennetamise, selleks valmisoleku ja selle tagajärgede ohjamisega, pööratakse erilist tähelepanu vastava turvalisusraamistiku ja spetsiifiliste oskuste arendamisele; selle aluseks on EÜ asutamislepingu artikkel 308.

Käsitletava teemaderingi kahetine õiguslik loomus on ainus põhjus, miks on koostatud kaks eraldi teksti, millel kummalgi on omaette õiguslik alus, kuid mis sellele vaatamata teineteist olulisel määral täiendavad, eelkõige seoses terrorismivastase võitlusega. Mõlema teksti puhul on ette nähtud Euroopa Parlamendiga konsulteerimine.

C. ÜLDISED EESMÄRGID:

Komisjoni ettepaneku peamine eesmärk on viia ellu tõhusat operatiivkoostööd nii seoses terrorismi- (mh seoses terrorismi tagajärgede) ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse kui ka nende ennetamisega.

Selle raames tuleb:

1) programmi "Kuritegevuse ennetamine ja kuritegevuse vastu võitlemine" puhul:

- arendada kooskõlastamist, koostööd, vastastikkust mõistmist õiguskaitseasutuste, muude riigiasutuste ja Euroopa Liidu pädevate teenistuste vahel;
- hinnata ELi tasandi poliitilisi ja õigusloomega seotud meetmeid ning nende rakendamist ja tõhusust;
- edendada avaliku ja erasektori partnerlust kuritegevuse ennetamise, statistika ja kriminoloogia ning kuriteoohvrite ja -tunnistajate kaitse vallas;

2) programmi "Terrorismi ennetamine, selleks valmisolek ja selle tagajärgede ohjamine" puhul:

- kooskõlastada liikmesriikide seisukohti seoses võimalike ja tegelike terrorismiähvarduste ennetamise, nendeks valmisoleku ning kriisi- ja tagajärgede ohjamisega;
- asuda ühenduse tasandil hindama ja registreerima **avalikus ja erasektoris** leiduvaid olulisemaid haavatavaid kohti;
- keskenduda kiirreageerimis- ja kriisiohjamissüsteemi puhul turvalisuse ja õiguskaitse eriaspektide ühendamisele.

Nimetatud vahenditega püütakse luua lähtekoht õiguskaitseasutuste ja muude pädevate asutuste vaheliseks tõhusaks koostööks, mille eesmärk on tagada liikmesriikide võimekus võtta teatud minimaalsel hulgal kaitsemeetmeid terrorismiohu ja kuritegevuse vastu. Nende lõplik eesmärk on likvideerida Euroopa Liidus ja selle esmatähtsas infrastruktuuris kõik haavatavad kohad, mida organiseeritud kuritegevus võib ära kasutada.

II. Peamised nõuded: selgus ja kooskõlastamine

A. VAJALIKUD SELGITUSED:

.... *EUROOPA PARLAMENDI POOLSE KONTROLLI KOHTA:*
Juhul kui uue raamprogrammi abil suudetakse vastavalt komisjoni üldisele lähenemisviisile ratsionaliseerida ja lihtsustada praegust olukorda, mida iseloomustab tõhusat tegutsemist takistav väikeste eelarveridade rohkus, on selle näol tegemist olulise edusammuga.
Sellele vaatamata on oluline täpselt teada, kuidas mõjutab selline lähenemisviis Euroopa Parlamendi pädevust eelarve- ja poliitilise kontrolli teostajana: komisjon peab tegema konkreetseid ettepanekuid selle kohta, kuidas tagada põhiõiguste kaitse, ning kindlustama Euroopa Parlamendile võimaluse teostada tegelikku demokraatlikku kontrolli kogu programmi üle. Riikide parlamendid ja Euroopa parlament – nagu rõhutati 17.–18. oktoobril aset leidnud parlamentidevahelise kohtumise käigus – vastutavad selle eest, et nõukogu põhjendatud tegevus tänapäevaste ohtudega võitlemisel ei muutuks ise ohuks

isikuvabadustele.

- Kuidas tagatakse Euroopa Parlamendile, kes soovib oma kontrollivolitusi teostada eelkõige seoses terrorismivastase võitlusega, et ühenduse tegevus leiab aset raamistikus, mis on läbipaistev, tõhus ja proportsionaalne?

...PROGRAMMIGA SEOTUD KORRALDUSLIKE MEETMETE KOHTA:

Kuna üldprogrammi rakendatakse valdavalt detsentraliseeritult, peavad sellega kaasnema sobivad korraldusmehhanismid: tuleb ette näha kindlad eeskirjad seoses kontrolli ja hindamisega või olemasolevaid eeskirju kohandada; samuti tuleb läbipaistvuse suurendamiseks näha ette kindel kord tulemustele juurdepääsu ja tulemuste levitamise suhtes operatiivasutustele. Tõhus ja õigeaegne teabevahetus riigi ja ühenduse tasandil kuritegevuse ja terrorismiga võitlemisega tegelevate asutuste ja teenistuste vahel (hõlmates nii avalikku kui ka erasektorit) on kõnealuste programmide toimimise ja neile hinnangu andmise suhtes äärmiselt oluline.

Kuna korralduslikud üldsätted peavad lihtsustama toetuse andmist liikmesriikides uuenduslikele projektidele, mida tuleks eeskujuna käiku lasta ka Euroopa tasandil, on äärmiselt oluline, et nende puhul oleks ühenduse pädevus piisavalt suur või et need oleksid vähemalt mingil määral tsentraliseeritud.

- Seetõttu on asjakohane tunda huvi, kas komisjon on näinud ette vastava täitevasutuse loomise nende programmide korralduslikuks juhtimiseks (kui komisjon on seda kava kaalunud, kuid siiski sellest loobunud, oleks tarvilik teada, mis kaalutlustel seda on tehtud).

B. KOOSKÕLASTAMISE VÄLJAKUTSED:

MEETMETE KOOSKÕLASTAMISE TASAND...

Nii avalikus kui erasektoris moodustab esmatähtis infrastruktuur eriti haavatava lüli, millega komisjon suure hulga hiljuti võetud või peatselt võetavate meetmete abil aega viitmata tegelema hakkab. Eelkõige on komisjoni meetmete eesmärk arendada välja turvalisusraamistik ja spetsiaalsed oskused, mis oleksid üksikasjalikumad üldistest kodanikukaitse põhimõtetest, ning töötada ühiste tehniliste standardite põhjal välja sobivad kriisikavad.

Samuti nähakse programmi "Kuritegevuse ennetamine ja kuritegevuse vastu võitlemine" raames ette tihedam koostöö riiklike õiguskaitseasutuste ja teiste liidu pädevate asutustuste vahel (eelkõige peetakse silmas EUROPOLi ja CEPOLi), et olla valmis esmatähtsa teabe kiireks ja tõhusaks vahetamiseks.

Ilmselgelt on kõnealuse programmi puhul peamiseks väljakutseks, mis määrab selle tegeliku tõhususe, selle sobitumine komisjoni poolt enne 2005. aasta lõppu esitatavasse globaalsesse strateegiasse ning selle ühildumine operatiivküsimustes teiste nimetatud strateegia osaks olevate tähtsamate õigusvahenditega.

Eelkõige peetakse siin silmas kriisikoordineerimiskeskust ARGUS ja selle kiirhoiatussüsteemi (mille abil juhitakse kooskõlastatud kiirreageerimisoperatsioone igasuguste katastroofide puhul ning ühendatakse kõik kommunikatsioonivõrgud, mida kasutatakse julgeoleku- ja rahvatervisealastele ohtudele reageerimiseks), aga samuti kahte järgmist vahendit, mis täiendavad nõukogu ja komisjoni strateegiat terrorirünnakute ennetamise, nendeks valmisoleku ja nende tagajärgede ohjamise vallas:

1. Euroopa esmatähtsa infrastruktuuri kaitse programm (EPCIP), mille eesmärk jääb täielikult kahe kõnealuse eriprogrammi raamesse, kuna see hõlmab nii ennetavaid eksperthinnanguid ja ohutaseme kindlaksmääramist kui ka konkreetsete rajatiste kaitset;

2. esmatähtsa infrastruktuuri hoiatusinfovõrk (CIWIN).

- *Arvestades olukorda, kus mitmed vahendid osaliselt kattuvad, on täiesti põhjendatud küsimus, miks ei ole vajadus globaalse visiooni järele sundinud komisjoni koondama oma algatusi ühtsesse programmi "Kodanikukaitse suuremate katastroofide vastu"?*

- *Kuidas kavatseb komisjon tagada antud meetmete puhul ühtse juhtimise, sest mis kasu on süsteemi lihtsustamisest, kui hoovad on endiselt erinevates kätes?*

... JA SELLE MÕJU ÜHENDUSTE EELARVELE:

- *Kuidas on võimalik hinnata korralikult kulutasuvust, kui programmi täpne ulatus jääb segaseks?*

Näib, et komisjon ei kiirusta olukorra selgemaks muutmisega. Praegu tundub, et programmi rahastamise juures jäetakse kõrvale ARGUS, aga kavandatakse tõsiselt EPCIPi kaasamist, kuid lõplikku teavet selles küsimuses ei ole meile antud. Ometi mõjutab vastus nendele küsimustele oluliselt eraldatavaid eelarvelisi vahendeid ning komisjonil tasuks tõsiselt mõelda nendega seoses suurema selguse loomisele.

Praeguseks on teada, et programmile "Kuritegevuse ennetamine ja kuritegevuse vastu võitlemine" – ehkki selle puhul on eraldised suuremad – eraldatud vahendite hindamisel lähtuti eelnevate programmide rahastamise suurusjärgust (näiteks lähtuti programmist AGIS, mis oli nii edukas, et 2003. aastal suutis see tegeleda vaid umbkaudu kolmandikuga talle adresseeritud taotlustest).

- *Milline on üldse kõnealuse programmi poolt hõlmatava avaliku ja erasektori vahelise partnerluse täpne tegevusväli?*

- *Eeldades, et liikmesriigid vastutavad nende vastutusalasse jääva esmatähtsa infrastruktuuri uute turvanormidega vastavusse viimise rahastamise eest, tekib küsimus, kes vastutab juhul, kui eraettevõtjad, kelle hallatava infrastruktuuri suhtes fikseeritakse kõrge ohutase, teatavad, et tehnilistel või finantspõhjustel ei ole neil võimalik asjaomast infrastruktuuri uute turvanormidega vastavusse viia?*

Niisiis ei keskendu arutelu mitte nendele küsimustele, mida on kõnealustes eriprogrammides põhjalikult käsitletud, vaid **põhimõttelisele valikule,** kas nende tegelikuks eesmärgiks jääb olla lihtsalt ühenduse paljude kodanikukaitsealaste algatuste lisarahastamisvahendiks (mille õiguslik seisund on segane ja mitmetine) või lülitatakse nende rakendusalasse uuenduslikke erimeetmeid, nagu ARGUS ja EPCIP.

- Esimesel juhul jääb komisjon ilmselt oma esialgse finantskalkulatsiooni juurde, mis aga programmi **"Terrorismi ennetamine, selleks valmisolek ja selle tagajärgede ohjamine"** puhul on ilmselgelt liiga väike.
- Teisel juhul tagab programmide usutavuse ja tõhususe ainult eraldatavate summade tuntav suurendamine, mis aga ei tohi toimuda teisele kahele üldprogrammile **"Põhiõigused ja õigusasjad"** ja **"Solidaarsus ja rändevoogude ohjamine"** määratud summade vähendamise arvelt, vaid pigem vastupidi, eraldiste üldise suurendamise abil, nagu nõutud BÖGE raportis ja hr DEPREZi koostatud LIBE-komisjoni soovituses.

KOKKUVÕTE:

Komisjon on otsustavalt tegutsema asunud ning tema jõupingutusi Euroopa kriisiohjamise (sh terrorismi ohjamise) ühtlustatud korra tugevdamiseks ja ratsionaliseerimiseks kooskõlas nõukogu järeldustega tuleb tervitada. Nüüd on tarvis edasi minna ja koostada veel enne aasta lõppu üldine, sidus, homogeenne, arusaadav ja võimalikult tõhus strateegia.

Tegemist on piisavalt suure väljakutsega, sest avalik arvamus on erinevate katastroofivormide suhtes väga tundlik, andes Euroopa Liidule hea võimaluse näidata üles algatus- ja organiseerimisvõimet, tõestada solidaarsuse olemasolu liikmesriikide vahel ning pakkuda tegelikku lisaväärtust, korraldades igapäevast ennetustööd ja võimaldades õnnetusjuhtumite korral tõhusalt reageerida.